

Les Cahiers de droit



La traçabilité : outil commun à l'Union européenne et au Canada pour garantir la sécurité alimentaire

Coralie Angélique Bonnin

Volume 45, numéro 3, 2004

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/043806ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/043806ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Bonnin, C. A. (2004). La traçabilité : outil commun à l'Union européenne et au Canada pour garantir la sécurité alimentaire. *Les Cahiers de droit*, 45(3), 563-602. <https://doi.org/10.7202/043806ar>

Résumé de l'article

La sécurité alimentaire, en matière de qualité, est devenue un sujet d'actualité au cours des dernières années. Les graves crises alimentaires, comme celle de la « vache folle » et celle causée par la forte croissance de la production des organismes génétiquement modifiés (OGM), inquiètent de plus en plus les populations. Dès lors, les États ont dû instaurer des mesures nationales pour assurer l'innocuité des biens de consommation tout en respectant les règles du commerce international. Pour leur part, les pays membres de l'Union européenne (UE), le Canada et le Québec ont mis en place des systèmes de traçabilité pour atteindre ces deux objectifs parfois difficiles à concilier. Nous verrons, à travers les exemples des OGM et du secteur des viandes, comment la traçabilité s'est inscrite au cœur du droit de l'alimentation tant dans l'UE qu'au Canada. En effet, la traçabilité semble être à l'heure actuelle le moyen généralement accepté pour répondre aux exigences de sécurité alimentaire des consommateurs.

La traçabilité : outil commun à l'Union européenne et au Canada pour garantir la sécurité alimentaire

Coralie Angélique BONNIN*

La sécurité alimentaire, en matière de qualité, est devenue un sujet d'actualité au cours des dernières années. Les graves crises alimentaires, comme celle de la « vache folle » et celle causée par la forte croissance de la production des organismes génétiquement modifiés (OGM), inquiètent de plus en plus les populations. Dès lors, les États ont dû instaurer des mesures nationales pour assurer l'innocuité des biens de consommation tout en respectant les règles du commerce international. Pour leur part, les pays membres de l'Union européenne (UE), le Canada et le Québec ont mis en place des systèmes de traçabilité pour atteindre ces deux objectifs parfois difficiles à concilier. Nous verrons, à travers les exemples des OGM et du secteur des viandes, comment la traçabilité s'est inscrite au cœur du droit de l'alimentation tant dans l'UE qu'au Canada. En effet, la traçabilité semble être à l'heure actuelle le moyen généralement accepté pour répondre aux exigences de sécurité alimentaire des consommateurs.

Food security quality has become current events headliner over the past years. Serious food-chain crises, such as the « mad cow » disease and strong growth in the production of genetically engineered organisms (GEO), have become a constant source of worry for peoples everywhere. As such, governments have had to implement national standards to ensure

* Doctorante à la Faculté de droit de l'Université Laval et à l'Université de Nice — Sophia Antipolis, attachée au GREDEG.

the innoxiousness of consumer goods while respecting the rules of international trade. To meet this challenge, member countries of the European Union (EU), Canada and Quebec have implemented traceability systems to achieve these two objectives, sometimes difficult to reconcile. By analyzing examples of GEOs and meat processing, the reader will understand how traceability now occupies a central place in agro-food law both in the EU and Canada. Indeed, it does seem that traceability is currently the generally recognized means for meeting consumers' food security demands.

	<i>Pages</i>
1 L'approche de l'Union européenne : la traçabilité comme outil de gestion des crises sanitaires	566
1.1 Vers un droit alimentaire européen plus strict	567
1.1.1 La protection de la santé humaine par l'harmonisation des législations nationales	567
1.1.2 La traçabilité au cœur des préoccupations sanitaires de l'Union européenne	570
1.2 La traçabilité comme garantie de la santé des consommateurs	574
1.2.1 Les enseignements tirés de la crise de la « vache folle »	574
1.2.2 L'acceptation timide des OGM par les consommateurs européens	577
2 Les approches canadienne et québécoise : la traçabilité pour gérer les crises alimentaires	582
2.1 Des pouvoirs partagés et des visions opposées	582
2.1.1 L'identification des bovins : une réponse pour éviter les crises sanitaires	583
2.1.1.1 Le système implanté par le fédéral	583
2.1.1.2 Le système implanté par le Québec	585
2.1.2 La complexité de l'encadrement juridique des OGM	588
2.2 Vers une gestion privée de la sécurité alimentaire	595
2.2.1 L'absence d'uniformité du droit alimentaire canadien	595
2.2.2 Les dangers d'une normalisation de la sécurité alimentaire par les acteurs privés	598
Conclusion	601

En mars 2003, la Food and Agriculture Organization (FAO), s'est penchée sur le concept de sécurité alimentaire défini en terme de qualité et non plus seulement en terme de quantité de nourriture à fournir à une population. À cet égard, la FAO « propose un nouveau système complet dans lequel la responsabilité de la sécurité sanitaire des aliments est partagée par tous les acteurs du secteur agricole et alimentaire, des producteurs et transformateurs de denrées alimentaires aux détaillants et aux ménages »¹. La FAO préconise ainsi l'approche préventive de « la ferme à la table » déjà appliquée dans certains pays pour rassurer les consommateurs dont la confiance a été altérée à la suite de graves crises sanitaires. La FAO indique qu'« une telle approche devrait permettre une plus grande traçabilité des produits alimentaires et faciliter — non seulement le retrait des marchés de produits à risque ou contaminés — mais également l'identification des maillons faibles dans la chaîne² ».

Au niveau international, la traçabilité est maintenant reconnue comme l'outil permettant de garantir la sécurité alimentaire des aliments³. Ainsi, la traçabilité des produits génétiquement modifiés fait largement consensus. Elle est d'ailleurs prévue dans le *Protocole de Cartagena sur la préservation des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique*, ci-après cité : « Protocole de Cartagena »⁴. En outre, le Groupe intergouvernemental spécial du *Codex alimentarius* sur les aliments dérivés des biotechnologies a rendu public un rapport dont l'une des conclusions préconise que la traçabilité, ou le traçage de produit, soit « un élément important pour garantir la sécurité sanitaire des aliments tout au long de la chaîne alimentaire ; elle pourrait répondre à la demande des consommateurs pour la transparence et l'amélioration des informations⁵ ».

1. FAO, COMITÉ DE L'AGRICULTURE, *Stratégie de la FAO pour une approche de la sécurité sanitaire et de la qualité des aliments axée sur l'ensemble de la filière alimentaire*, Dix-septième session, Document-cadre pour l'élaboration d'orientations stratégiques, Rome, 31 mars-4 avril 2003, paragr. 31

2. *Ibid.*

3. La traçabilité est définie par la norme ISO 9000, qui traite du « management de la qualité », comme « l'aptitude à retrouver l'historique, l'utilisation ou la localisation d'un article ou d'une activité, ou d'articles ou d'activités semblables, au moyen d'une identification enregistrée ».

4. *Protocole de Cartagena sur la préservation des risques biotechnologiques relatif à la Convention sur la diversité biologique* du 28 juin 2000 (ci-après cité : « Protocole de Cartagena »), [En ligne], 2000, [www.biodiv.org/doc/legal/cartagena-protocol-fr.pdf] (19 août 2004).

5. COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS, *Rapport de la quatrième session du Groupe intergouvernemental spécial du Codex sur les aliments dérivés des biotechnologies*, Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, ALINORM 03/34A, Yokohama, Japon, 11-14 mars 2003.

Des systèmes de traçabilité existent déjà dans certains pays. L'Union européenne (UE), depuis plusieurs années, et le Canada, plus récemment, ont ainsi mis en place des systèmes d'identification des aliments afin de garantir la sécurité alimentaire à leur population. L'intérêt d'une étude comparative entre les solutions retenues par l'UE et le Canada se comprend notamment par le fait qu'il s'agit de pays dont le niveau de vie est similaire et où les préoccupations de salubrité des aliments sont fortes. Néanmoins, il est important de souligner que ces pays n'ont pas toujours la même approche de la gestion de l'innocuité des aliments. Bien que la traçabilité soit retenue de part et d'autre pour parvenir à atteindre cet objectif, les moyens de mise en œuvre diffèrent.

La traçabilité dans le secteur des viandes bovines suscite un intérêt particulier en raison de l'encadrement juridique strict dont elle fait l'objet dans l'UE, au Canada et au Québec. De chaque côté de l'océan Atlantique, la traçabilité est utilisée comme mesure pour garantir la sécurité alimentaire. Toutefois, les approches européenne et nord-américaine de la traçabilité se démarquent par leur origine conceptuelle différente et par les moyens de mise en œuvre. Secouée par de graves problèmes sanitaires, l'UE a procédé dans les années 90 à une réforme de son droit alimentaire afin de rassurer les consommateurs. Désormais, le concept de traçabilité est au cœur de la chaîne alimentaire (1). Afin d'éviter l'apparition de crises sanitaires comme celles qui ont touché les pays européens, le Canada et le Québec ont également mis en place récemment des systèmes de traçabilité (2).

1 L'approche de l'Union européenne : la traçabilité comme outil de gestion des crises sanitaires

La construction du marché commun et l'harmonisation des réglementations nationales, rendue nécessaire pour éviter des disparités importantes entre les États, ont eu pour conséquence inévitable l'instauration d'un arsenal juridique surabondant et complexe en matière de protection et de prévention des risques liés à la commercialisation des produits, notamment des denrées alimentaires⁶. Une nouvelle approche de la sécurité alimentaire a donc dû être instaurée par la Commission européenne (1.1). La crise de la

6. Le droit communautaire fait référence à la traçabilité, au stade de la commercialisation d'un produit : CE, *Directive 79/112 du Conseil, du 18 décembre 1978, relative au rapprochement des législations des États membres concernant l'étiquetage et la présentation des denrées alimentaires destinées au consommateur final ainsi que la publicité faite à leur égard*, [1979] J.O.L. 33, art. 32.

« vache folle » et les pressions exercées par les consommateurs ont ainsi placé la traçabilité au cœur du droit alimentaire communautaire (1.2).

1.1 Vers un droit alimentaire européen plus strict

Nous croyons essentiel d'analyser ici les objectifs poursuivis par le droit communautaire dans le domaine de la sécurité alimentaire, afin de mieux appréhender les politiques menées par la Communauté européenne (CE)⁷ en la matière. À notre avis, l'harmonisation des législations nationales applicables dans chaque État membre est nécessaire pour créer un véritable marché commun (1.1.1). Cette harmonisation a pour finalité de mieux protéger les consommateurs. Comme nous le verrons, la protection de la santé humaine et l'information sur les biens de consommation sont et restent au cœur des préoccupations de la CE (1.1.2).

1.1.1 La protection de la santé humaine par l'harmonisation des législations nationales

Les premiers traités fondateurs de l'UE ne contenaient pas de disposition précise relative à la protection de la santé des consommateurs et de la sécurité des aliments⁸. Au fil de la construction de l'UE, l'harmonisation des législations nationales en vue d'établir le marché intérieur est apparue comme indispensable pour assurer un niveau de protection élevé en matière de santé et de sécurité des consommateurs. Depuis 2001, le titre XIV du *Traité sur la Communauté européenne*⁹, consacré à la protection des consommateurs, prévoit ceci à son article 153 :

1. Afin de promouvoir les intérêts des consommateurs et d'assurer un niveau élevé de protection des consommateurs, la Communauté contribue à la protection de la santé, de la sécurité et des intérêts économiques des consommateurs ainsi qu'à la promotion de leur droit à l'information, à l'éducation et à s'organiser afin de préserver leurs intérêts.
2. Les exigences de la protection des consommateurs sont prises en considération dans la définition et la mise en œuvre des autres politiques et actions de la Communauté.

7. Les expressions « Communauté européenne (CE) » et « Union européenne (UE) » représentant la même entité, nous les emploierons indifféremment.

8. N. DE GROVE-VALDEYRON, « La protection de la santé et de la sécurité du consommateur à l'épreuve de la dioxine », *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, vol. 433, 1999, p. 700, 701.

9. *Traité instituant la Communauté européenne du 25 mars 1957 tel que modifié par le Traité de Nice du 26 février 2001* (ci-après cité : « Traité CE »), art. 95.3, [En ligne], 2001, [europa.eu.int/eur-lex/fr/treaties/dat/nice_treaty_fr.pdf] (19 août 2004).

3. La Communauté contribue à la réalisation des objectifs visés au paragraphe 1 par :

- a) des mesures qu'elle adopte [...] dans le cadre de la réalisation du marché intérieur ;
- b) des mesures qui appuient et complètent la politique menée par les États membres, et en assurent le suivi.

Dans la définition de sa politique concernant les consommateurs, la CE tire les conséquences des effets de la mondialisation. Elle reconnaît que la mondialisation des échanges entraîne de nombreuses conséquences pour les consommateurs. Dans ce contexte, il est important de prendre des mesures suffisamment efficaces pour qu'ils puissent bénéficier de tous les avantages liés à cette mondialisation des échanges tout en protégeant leur santé. Pour parvenir à cet objectif, la CE favorise l'harmonisation des législations nationales des pays membres¹⁰.

À la suite de scandales récents (ex. : crise de la « vache folle », poulets à la dioxine, alertes à la listériose), l'harmonisation communautaire des règles sanitaires et phytosanitaires est apparue nécessaire pour éviter que chaque État membre ne réponde à sa façon aux revendications de ses consommateurs au risque de nuire à la réalisation du marché commun¹¹. Pour l'UE, la garantie d'une sécurité sanitaire efficace pour les consommateurs peut se réaliser au niveau communautaire par l'instauration de règles simples et uniformes de même que par la mise en œuvre de mesures d'application similaires dans l'ensemble des États membres. Pour parvenir à un niveau élevé de protection des consommateurs, il est donc important d'harmoniser les règles par des moyens appropriés, que ce soit par une directive-cadre, plus souple, ou par un règlement, plus coercitif.

Dans le domaine des organismes génétiquement modifiés (OGM)¹², la réglementation communautaire poursuit deux objectifs, soit la protection de l'environnement et de la santé humaine, soit la création d'un marché unifié applicable aux biotechnologies. Le *Règlement du 22 septembre 2003 concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine*

10. CE, *Résolution du Conseil, du 28 juin 1999, relative à la politique des consommateurs de la Communauté 1999-2001*, [1999] J.O.C. 206, art. 1.

11. Le droit communautaire dans le domaine bovin a ainsi beaucoup évolué pour renforcer la confiance du consommateur et harmoniser le fonctionnement des organisations communes de marché pour les animaux et les produits d'origine animale.

12. Malgré les différences entre les concepts d'organisme vivant modifié (OVM) et d'organisme génétiquement modifié (OGM), il est communément admis de parler d'« OGM », là où il conviendrait de parler d'« OVM ».

ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés (ci-après cité : « Règlement 1830/2003/CE »)¹³ a modifié la législation en vigueur en raison des craintes que les législations divergentes des États membres n'entravent la libre circulation du marché. En effet, il prévoit ceci :

Les divergences entre les diverses dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres relatives à la traçabilité et à l'étiquetage des OGM en tant que produits ou éléments de produits, ainsi qu'à la traçabilité des denrées alimentaires et des aliments pour animaux produits à partir d'OGM, peuvent entraver leur libre circulation, créant des conditions de concurrence inégales et déloyales¹⁴.

Le « Règlement 1830/2003/CE » permet l'harmonisation des législations nationales et encadre la traçabilité des produits génétiquement modifiés dans la perspective d'une approche logique et cohérente qui contribue au bon fonctionnement du marché intérieur.

Notons que dans des domaines relativement sensibles, comme celui des OGM, la Commission européenne a tendance à recourir aux règlements plutôt qu'aux directives¹⁵.

Le règlement communautaire ressemble aux lois et règlements adoptés par un Etat. Ayant une portée générale, il s'adresse donc à tout sujet de droit et est obligatoire dans tous ses éléments¹⁶. Par ailleurs, le règlement communautaire est directement applicable dans la législation interne des États membres et confère ainsi des droits et des obligations directs aux citoyens. Il a pour finalité l'harmonisation des législations nationales afin de créer le marché intérieur. Il est souvent utilisé pour organiser des mécanismes communautarisés comme la Politique agricole commune (PAC). Cependant, son utilisation est moins fréquente que celle de la directive¹⁷.

13. CE, *Règlement 1830/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés, et modifiant la directive 2001/18/CE*, [2003] J.O.L. 268, art. 24 (ci-après cité : « Règlement 1830/2003/CE »).

14. *Id.*, considérant 2.

15. Notons que le pouvoir législatif est partagé entre la Commission européenne, d'une part, ainsi que le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, d'autre part, dans les cas de procédure de codécision.

16. *Traité CE*, art. 249 : « Le règlement a une portée générale. Il est obligatoire dans tous ses éléments et il est directement applicable dans tout État membre. »

17. P. MANIN, *Les Communautés européennes : l'Union européenne, droit institutionnel*, 4^e éd., Paris, Pedone, 1998, p. 298.

La directive, quant à elle, est un type d'acte précis. Elle apparaît comme la principale technique « législative » de la CE¹⁸. La directive est adressée aux États pour qu'ils prennent des mesures afin de s'assurer que leur législation interne est conforme aux normes prescrites par la directive¹⁹. Les directives ont un caractère global et se fondent davantage sur la notion d'obligation de résultat. En pratique, la directive laisse aux États une relative marge d'appréciation. Ceux-ci ont certes l'obligation de prendre toutes les mesures nationales nécessaires pour appliquer l'ensemble des prescriptions de la directive, mais ils restent libres du type d'acte qui mettra en œuvre la directive. Au sein de l'UE, on considère en général que la directive est le moyen par excellence de l'harmonisation des législations nationales²⁰.

Dans un domaine aussi sensible que les OGM, la Commission européenne a eu recours aux directives pour fixer un cadre général. Cependant, pour assurer une application plus stricte, elle a aussi publié des règlements. Nous pouvons nous interroger sur le type d'actes juridiques que la Commission européenne privilégie pour harmoniser les législations nationales dans le domaine de la protection de la santé humaine. En effet, il semble que, pour créer le marché commun tout en garantissant la protection de la santé humaine, la Commission européenne ait surtout eu recours aux règlements. Ces derniers ont un effet plus strict que les directives, car les États doivent les appliquer directement, sans instaurer de mesures nationales pour les transposer. Il nous apparaît que dans des domaines sensibles, où des entraves à la création du marché peuvent survenir, le règlement est préféré à la directive, car cette dernière, par son caractère global, est moins précise et moins « coercitive ». La marge de manœuvre laissée aux États par la directive pourrait entraîner des obstacles au marché intérieur.

1.1.2 La traçabilité au cœur des préoccupations sanitaires de l'Union européenne

Au cours des 40 dernières années, le droit communautaire de l'alimentation a beaucoup évolué en raison de diverses influences scientifiques, sociales, politiques et économiques. Les différentes approches retenues en droit communautaire ont conduit parfois à des incohérences, voire à des

18. *Id.*, p. 300.

19. Traité CE, art. 249 : « La directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens. »

20. P. MANIN, *op. cit.*, note 17, p. 303.

lacunes. En outre, les législations nationales présentent des disparités dans leur approche et leurs modalités d'application qui sont susceptibles de perturber le fonctionnement du marché intérieur²¹. Les législations nationales dans le domaine de l'alimentation sont relativement anciennes, contrairement au droit communautaire de l'alimentation dont l'évolution est un phénomène récent. Dans ce contexte, les prescriptions générales de la législation alimentaire de la CE sont souvent ancrées dans l'histoire du droit des États membres.

En raison du caractère disparate et fragmenté du droit communautaire, la Commission européenne a souhaité mettre en place un ensemble de règles cohérent et transparent en matière de sécurité alimentaire destiné à assurer un niveau élevé de protection de la santé des consommateurs et à veiller au respect du fonctionnement du marché intérieur. À cette fin, elle a publié le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*²², en janvier 2000, qui définit ses objectifs stratégiques concernant la sécurité alimentaire et le droit alimentaire en général. Ce « Livre blanc » a également pour objet de restaurer la confiance des consommateurs, ébranlés par les crises alimentaires récentes.

La volonté politique d'une nouvelle approche communautaire de la sécurité alimentaire existait donc depuis quelques années. Toutefois, l'entrée en vigueur du *Règlement du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires* (ci-après cité : « Règlement 178/2002/CE »)²³ concrétisera les engagements souscrits dans le *Livre blanc sur la sécurité alimentaire* de la Commission européenne en matière de sécurité alimentaire. Dans les faits, le « Règlement 178/2002/CE » est considéré comme une véritable « charte européenne du droit de l'alimentation²⁴ ». La rapidité avec laquelle ce

21. CE, *Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, [2001] J.O.C. 96, art. 247.

22. CE, *Livre blanc sur la sécurité alimentaire*, 12 janvier 2000, [COM (1999) 719].

23. CE, *Règlement 178/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2002, établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires*, [2002] J.O.L. 31, art. 1 (ci-après cité : « Règlement 178/2002/CE »).

24. B. MANDEVILLE, « L'autorité européenne de sécurité des aliments : un élément clef de la nouvelle législation alimentaire européenne », (2002) 307 *Revue de droit rural* 565.

règlement complexe et détaillé a été adopté reflète bien, selon nous, l'importance accordée à la sécurité alimentaire par les institutions communautaires et les États membres. Le « Règlement 178/2002/CE » adopte ainsi une approche globale de la sécurité alimentaire, car il s'applique à l'ensemble des denrées alimentaires et des denrées animales²⁵ et privilégie la formule très médiatique de la « ferme à la table »²⁶. Il est en effet essentiel d'assurer un niveau élevé de sécurité alimentaire, du producteur primaire jusqu'au consommateur, pour garantir une efficacité globale de la sécurité alimentaire tout en respectant les règles du marché intérieur²⁷. En outre, le règlement en question généralise le principe de précaution et la technique de la traçabilité en leur donnant un fondement textuel nouveau.

Ainsi, le « Règlement 178/2002/CE » constitue un apport majeur en matière de traçabilité. Cette dernière y est consacrée comme un principe qui s'applique « à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution » dans les secteurs de l'alimentation humaine et de l'alimentation animale²⁸. La technique de la traçabilité est donc généralisée à l'ensemble de la chaîne alimentaire et aucun maillon ne peut y échapper. Chacun des acteurs doit désormais être en mesure de repérer toute entreprise qui lui a procuré une denrée alimentaire et à qui il a fourni ses produits²⁹. Si des informations scientifiques disponibles révèlent l'éventualité d'effets nocifs sur la santé humaine, en vertu du principe de précaution, les États membres et la Commission européenne peuvent adopter des mesures provisoires et proportionnées nécessaires à la gestion du risque³⁰. Conformément à l'approche globale adoptée par le « Règlement 178/2002/CE », le principe de précaution s'applique à toutes les étapes de la production, de la transformation et de la commercialisation des denrées alimentaires. Notons que le recours au principe de précaution est alors consacré pour la première fois dans la législation alimentaire communautaire.

L'approche de la traçabilité dans le « Règlement 178/2002/CE » élargit et précise la responsabilité des acteurs de l'ensemble de la chaîne alimentaire en matière de traçabilité des produits alimentaires. *Toutes les denrées alimentaires et animales, mises sur le marché communautaire ou destinées à un pays tiers, doivent être sûres, la responsabilité en incombant aux*

25. « Règlement 178/2002/CE », précité, note 23, art. 1.

26. F. AUBRY-CAILLAUD, « La sécurité alimentaire au sein de l'Union européenne : les apports de l'approche globale », *Europe*, vol. 5, 2003, p. 4.

27. Règlement 178/2002/CE, précité, note 23, art. 1.

28. *Id.*, art. 18.

29. *Id.*, art. 18, al. 1.

30. *Id.*, art. 7.

acteurs du secteur alimentaire³¹. Si l'un d'entre eux considère qu'un aliment qu'il a importé, produit, transformé, fabriqué ou distribué est nocif pour la santé humaine ou animale, il doit engager immédiatement la procédure de retrait du marché de cet aliment et en informer les autorités compétentes ainsi que les utilisateurs³². Les États membres contrôlent l'application du « Règlement 178/2002/CE » et s'assurent que les exploitants du secteur alimentaire et du secteur de l'alimentation animale respectent les prescriptions applicables. Ils fixent également les mesures et sanctions applicables en cas de violation de ce règlement³³.

Un autre apport notable du « Règlement 178/2002/CE » est la création de l'Autorité européenne de sécurité des aliments ou European Food Safety Authority (EFSA) qui a commencé ses activités en juin 2003. La mission principale de l'EFSA est de fournir des avis scientifiques indépendants de très haute qualité sur l'ensemble des domaines liés à la sécurité des produits alimentaires³⁴. Cette autorité alimentaire est la référence scientifique pour l'UE. Elle évalue les risques pesant sur l'ensemble de la chaîne alimentaire et effectue des évaluations scientifiques sur toutes les questions relatives à la sécurité alimentaire. L'EFSA publie en outre des avis scientifiques sur les OGM non destinés à l'alimentation humaine et animale³⁵. Elle a aussi pour mission de créer un réseau en vue d'une coopération étroite entre les agences nationales qui exercent des missions d'expertise scientifique identique aux siennes³⁶. L'EFSA a par ailleurs un rôle d'organisme scientifique à caractère purement technique. Ses avis scientifiques n'ayant aucune force obligatoire, ils ne peuvent engager les autorités européennes. Pour s'imposer, l'EFSA doit donc formuler auprès des États membres des avis dont la pertinence scientifique est indiscutable.

Cadre juridique de l'approche globale de la sécurité alimentaire, le « Règlement 178/2002/CE » constitue une avancée non négligeable en intégrant l'alimentation au droit communautaire. L'une des préoccupations majeures des consommateurs est prise en considération par les institutions communautaires pourtant accusées d'être trop « bureaucratiques » par les citoyens européens. Toutefois, nous devons préciser que le « Règlement 178/2002/CE » prévoit seulement les principes généraux du droit alimentaire

31. *Id.*, art. 17.

32. *Id.*, art. 19, al. 1.

33. *Id.*, art. 17, al. 2.

34. *Id.*, art. 22, al. 2.

35. *Id.*, art. 22, al. 5 c).

36. *Id.*, art. 22, al. 7.

et appelle encore de nombreuses réalisations³⁷. Ainsi, la traçabilité, telle qu'elle est prévue dans le « Règlement 178/2002/CE », nécessite l'adoption de règlements communautaires particuliers pour chaque secteur alimentaire afin de la rendre effective.

Avant l'entrée en vigueur du « Règlement 178/2002/CE », il n'y avait pas de réelle autorité européenne compétente pour coordonner, superviser et contrôler l'ensemble de la chaîne alimentaire. En outre, il aura fallu attendre la crise de la « vache folle » et les fortes réticences des consommateurs à l'égard des OGM pour que la traçabilité des produits alimentaires s'organise véritablement (1.2).

1.2 La traçabilité comme garantie de la santé des consommateurs

Depuis quelques années, deux domaines ont propulsé la traçabilité au cœur du droit communautaire alimentaire comme l'outil permettant de garantir la sécurité alimentaire et de rassurer les consommateurs : le secteur bovin, à la suite de la crise de la « vache folle » (1.2.1) et les aliments génétiquement modifiés (1.2.2).

1.2.1 Les enseignements tirés de la crise de la « vache folle »

Dans les années 90, la CE a dû agir de toute urgence pour éradiquer la maladie de la « vache folle », également appelée crise de l'ESB, qui faisait des ravages sur l'ensemble du territoire européen. Le manque de coordination et de contrôle entre les États est à l'origine de ce qui est devenue la crise de la « vache folle ». Lors de cette crise, les autorités britanniques et communautaires ont été accusées d'avoir privilégié les intérêts économiques et agricoles au détriment de l'impératif de protection de la santé publique³⁸. Après ces événements, la Commission européenne a souhaité mettre au point une nouvelle approche des problèmes liés à la santé des consommateurs et à la sécurité alimentaire. Pour gérer au mieux cette crise sans précédent et d'en éviter d'autres, la traçabilité a été privilégiée comme outil de gestion sanitaire dans le domaine de la viande bovine.

Après la crise de l'ESB, les marchés de la viande bovine sont devenus instables, et il est donc apparu essentiel d'améliorer la transparence des conditions de production et de commercialisation des produits, notamment

37. F. AUBRY-CAILLAUD, *loc. cit.*, note 26, 7.

38. E. VOS, « Mondialisation et régulation-cadre des marchés — Le principe de précaution et le droit alimentaire de l'Union européenne », (2002) numéro spécial *Revue internationale de droit économique* 219, 240.

la traçabilité. Un système efficace d'identification et d'enregistrement des bovins a ainsi été instauré à tous les stades de la chaîne alimentaire. Cette traçabilité permet de maintenir et de renforcer la confiance des consommateurs par un étiquetage approprié et clair des produits à base de viande bovine.

Le droit communautaire en vigueur actuellement est le *Règlement [...] du 17 juillet 2000 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine [...]* (ci-après cité : « Règlement 1760/2000/CE »)³⁹ et le *Règlement [...] du 23 juin 2003, fixant les modalités d'application du règlement 1760/2000/CE [...] en ce qui concerne les contrôles minimaux à effectuer dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins* (ci-après cité : « Règlement 1082/2003/CE »)⁴⁰.

Le « Règlement 1760/2000/CE » améliore le système d'identification qui existait jusqu'alors. Il établit les règles générales d'application du système d'étiquetage obligatoire de la viande bovine devant être institué dans tous les États membres⁴¹. Un régime facultatif imposé par certains membres est également possible pour les mentions autres que celles qui sont relatives à l'origine de l'animal⁴². Les animaux importés des pays tiers sont soumis aux mêmes exigences d'identification⁴³.

Le système d'identification et d'enregistrement des bovins comprend plusieurs éléments dont des marques auriculaires pour le marquage individuel des animaux, une base de données informatisée, des passeports pour les animaux sur lequel figure l'ensemble des mouvements effectués par les bovins de leur naissance à leur mort ou leur abattage⁴⁴ et des registres individuels tenus dans chaque exploitation⁴⁵. Chaque État est doté d'une base

39. CE, *Règlement 1760/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 17 juillet 2000, établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et concernant l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine, et abrogeant le règlement 820/97/CE du Conseil*, [2000] J.O.L. 204, art. 1 (ci-après cité : « Règlement 1760/2000/CE »).

40. CE, *Règlement 1082/2003 de la Commission, du 23 juin 2003, fixant les modalités d'application du règlement 1760/2000/CE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles minimaux à effectuer dans le cadre du système d'identification et d'enregistrement des bovins*, [2003] J.O.L. 156, art. 9 (ci-après cité : « Règlement 1082/2003/CE »).

41. « Règlement 1760/2000/CE », précité, note 39, art. 1.

42. *Id.*, art. 16.

43. *Id.*, considérants 18 et 28.

44. *Id.*, art. 7.

45. *Id.*, art. 3.

de données nationale informatisée qui va enregistrer l'« identité » de l'animal, toutes les exploitations situées sur son territoire et tous les mouvements des bovins. Les exploitants doivent tenir à jour un registre des animaux présents dans leur exploitation⁴⁶.

Le système d'étiquetage obligatoire prévu par le « Règlement 1760/2000/CE » « garantit la relation entre, d'une part, l'identification de la carcasse, du quartier ou des morceaux de viande et, d'autre part, l'animal individuel, ou, lorsque cela suffit pour vérifier la véracité des informations figurant sur l'étiquette, le groupe d'animaux concernés ⁴⁷ ». L'étiquetage obligatoire de la viande bovine s'effectue donc à tous les stades de la commercialisation⁴⁸. Ce système d'étiquetage est très performant, car des données essentielles sont désormais obligatoirement mentionnées : le numéro d'identification de l'animal ou du cheptel, le numéro d'agrément de l'abattoir ou de l'atelier de découpage. Le « Règlement 1760/2000/CE » impose également de préciser sur l'étiquetage d'origine de la viande le lieu de naissance, le lieu d'engraissement et le lieu d'abattage des animaux dont la viande provient.

Les États membres prennent donc toutes les mesures nécessaires pour garantir le respect des dispositions du « Règlement 1760/2000/CE » : ils doivent instaurer des contrôles appropriés et efficaces ainsi que prévoir les sanctions applicables en cas d'infraction⁴⁹. Les contrôles prévus sont effectués sans préjudice des contrôles auxquels la Commission européenne peut procéder. Il est essentiel que cette dernière et les États membres aient accès à l'ensemble de l'information exigée pour permettre une traçabilité efficace des bovins.

Le « Règlement 1082/2003/CE », relatif aux contrôles minimaux à effectuer conformément au système d'identification et d'enregistrement des bovins, est un règlement d'application du « Règlement 1760/2000/CE ». Il est en effet important de définir les contrôles minimaux à effectuer pour assurer la bonne mise en œuvre du système d'identification et d'enregistrement des bovins. En vertu du « Règlement 1082/2003/CE », l'autorité compétente de chaque État membre doit effectuer des inspections dans les exploitations. La sélection des exploitations à inspecter par l'autorité compétente se fait sur la base d'une analyse de risque⁵⁰. Le contrôle porte alors

46. *Id.*, art. 5.

47. *Id.*, art. 13.

48. *Id.*, art. 11.

49. *Id.*, art. 22.

50. « Règlement 1082/2003/CE », précité, note 40, art. 2.

sur l'ensemble des animaux de l'exploitation pour lesquels l'identification est prévue par le « Règlement 1760/2000/CE »⁵¹. En outre, chaque État membre doit fournir à la Commission européenne un rapport annuel contenant les éléments suivants : le nombre d'inspections effectuées dans les exploitations de l'État membre, le nombre d'animaux inspectés, les infractions relevées et les sanctions prononcées⁵².

Comme nous pouvons le constater, la nouvelle réglementation communautaire relative au système d'identification et d'enregistrement des bovins constitue une réelle application du processus de traçabilité de « la ferme à la table » permettant de suivre les animaux de leur naissance jusqu'à l'assiette du consommateur. La centralisation des données informatiques enregistrant l'« identité » de l'animal, ses exploitations et ses mouvements améliorera sans doute la traçabilité des bovins.

À notre avis, le droit communautaire dans le domaine de la protection de la santé humaine et animale a évolué véritablement en réaction à la crise de la « vache folle », plutôt qu'à l'issue d'une réflexion générale sur la PAC. La gestion de cette crise démontre, selon nous, l'importance de connaître le parcours des aliments tout au long de la chaîne de production et de pouvoir repérer les responsables pour sanctionner les auteurs coupables de malveillance.

1.2.2 L'acceptation timide des OGM par les consommateurs européens

La succession des crises sanitaires, pourtant sans rapport direct avec les OGM, a contribué à remettre en cause l'acceptabilité sociale des biotechnologies. La commercialisation de ces aliments génétiquement modifiés n'a pas été particulièrement bien accueillie en Europe en raison des doutes relatifs au contrôle des risques et pour des raisons d'ordre culturel⁵³.

Depuis le début des années 90, le droit communautaire encadre la manipulation, la culture et la commercialisation des OGM. Cette législation a été complétée et affinée au fil des années. Ainsi, la CE a adopté des mesures particulières relatives aux OGM afin de protéger la santé des consommateurs et l'environnement. Les modifications récentes du droit communautaire en matière d'OGM tiennent compte de la transposition des dispositions contenues dans le « Protocole de Cartagena »⁵⁴. L'objet de

51. *Id.*, art. 3.

52. *Id.*, art. 5.

53. C. BYK, « Le génie génétique : une ingénierie diabolique ou les méprises de la politique européenne », (2002) 43 *C. de D.* 503.

54. L'UE a ratifié le « Protocole de Cartagena » le 27 août 2002.

notre étude n'est pas d'analyser l'ensemble de la législation communautaire applicable aux OGM, mais seulement la réglementation qui s'intéresse à la traçabilité des OGM. Nous allons donc procéder à l'analyse de la *Directive du 12 mars 2001 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement* (ci-après citée : « Directive 2001/18/CE »)⁵⁵ et du « Règlement 1830/2003/CE »⁵⁶. Auparavant, nous exposerons le contexte dans lequel se situe la position défendue par la CE en matière d'aliments génétiquement modifiés.

À l'heure où le débat sur les effets néfastes ou bénéfiques des OGM sur la santé humaine et l'environnement est toujours d'actualité, la CE opte pour une approche libérale mais contrôlée de la question des aliments génétiquement modifiés⁵⁷. La commercialisation des OGM est autorisée sur le territoire communautaire⁵⁸, dans la mesure où il n'y a pas de risque pour la santé humaine et que les consommateurs disposent d'une information libre et éclairée sur les produits qu'ils achètent.

À la suite du différend commercial sur le bœuf aux hormones⁵⁹, la Commission européenne a souhaité prévenir clairement ses partenaires économiques lors d'une *Communication sur le recours au principe de précaution* le 2 février 2000⁶⁰. Le principe de précaution guide les positions de l'UE dans les domaines sanitaires et environnementaux. Celle-ci a ainsi souhaité alimenter le débat en cours sur le principe de précaution en l'intégrant à la question épineuse des OGM. Ce principe trouve donc, dans le domaine des OGM, un terrain très favorable pour évoluer en raison des nombreuses incertitudes scientifiques qui l'entourent, notamment quant aux conséquences sur la santé des consommateurs et l'environnement⁶¹.

55. CE, *Directive 2001/18 du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil*, [2001] J.O.L. 106, art. 1 (ci-après citée : « Directive 2001/18/CE »).

56. « Règlement 1830/2003/CE », précité, note 13.

57. E. Vos, *loc. cit.*, note 38, 248.

58. CE, *Règlement 258/97 du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 1997, relatif aux nouveaux aliments et aux nouveaux ingrédients alimentaires*, [1997] J.O.L. 43, art. 1 ; CE, *Règlement 1139/98 du Conseil, du 26 mai 1998, concernant la mention obligatoire, dans l'étiquetage de certaines denrées alimentaires produites à partir d'organismes génétiquement modifiés, d'informations autres que celles prévues par la directive 79/112/CEE*, [1998] J.O.L. 159, art. 4.

59. OMC, ORGANE D'APPEL, *Rapport, Communautés européennes — Mesures concernant les viandes et les produits carnés*, WT/DS26/AB/R et WT/DS48/AB/R, du 16 janvier 1998.

60. CE, *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution*, 2 février 2000, [COM (2001) 1].

61. L. BOY, « Union européenne, précaution et traçabilité des OGM », dans P. PEDROT (dir.), *Traçabilité et responsabilité*, Paris, Economica, 2003, p. 240.

La « Directive 2001/18/CE » s'inspire de la *Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution* et elle s'inscrit parfaitement dans le contexte conflictuel entourant les OGM. Cette directive fait de nombreuses références au principe de précaution, ce qui donne un contenu concret à ce dernier⁶². Elle pose en termes nouveaux les relations entre traçabilité et principe de précaution⁶³. Cette démarche originale découle des leçons tirées de la gestion de la crise de l'ESB.

Nous ne procéderons pas ci-dessous à une étude de tous les progrès accomplis par cette directive tels que l'avancée du principe de précaution, la consultation impérative du public et la surveillance des effets des OGM à long terme. Nous nous attacherons plus particulièrement aux apports de cette directive en matière de traçabilité des OGM.

La « Directive 2001/18/CE » fixe un cadre juridique à la commercialisation des OGM à l'intérieur de la CE dans une perspective de protection de la santé humaine, animale et environnementale. Elle s'inscrit dans le respect des dispositions du « Protocole de Cartagena » et annonce l'entrée en vigueur de règlements nécessaires à sa mise en œuvre. Cette directive introduit, en termes généraux, en droit communautaire, la traçabilité en imposant aux États membres de garantir celle-ci à tous les stades de la commercialisation des OGM⁶⁴. Toutefois, bien que cette directive contienne des dispositions générales sur lesquelles un système de traçabilité des OGM peut être fondé, elle ne donne pas de définition de cette notion, ni les objectifs qui y sont relatifs, ni les modalités complètes de sa mise en œuvre.

Rappelons que la traçabilité des OGM est devenue effective avec l'entrée en vigueur du « Règlement 1831/2003/CE » qui en fixe les modalités. Ce règlement modifie partiellement la « Directive 2001/18/CE » pour appliquer un traitement identique et uniforme aux produits génétiquement modifiés destinés à l'alimentation humaine et animale en améliorant la cohérence, la clarté et la sécurité pour les exploitants et les consommateurs⁶⁵.

62. « Directive 2001/18/CE », précitée, note 55, considérant 8, art. 1 et 4, et annexe II B.

63. L. Boy, *loc. cit.*, note 61, 242.

64. « Directive 2001/18/CE », précitée, note 55, art. 4, al. 6.

65. CE, *Avis du Comité économique et social des Communautés européennes sur la Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant la traçabilité et l'étiquetage des organismes génétiquement et la traçabilité des produits destinés à l'alimentation humaine ou animale produits à partir d'organismes génétiquement modifiés et modifiant la directive 2001/18/CE*, [2002] J.O.C. 125, art. 69.

Selon le « Règlement 1830/2003/CE », la traçabilité des OGM concourt à l'atteinte de divers objectifs. Tout d'abord, elle informe les consommateurs par l'entremise d'un étiquetage obligatoire des aliments contenant des OGM. Elle crée également un « filet de sécurité » grâce au traçage de ces produits à tous les stades de la fabrication et de la mise sur le marché. Ce « filet de sécurité » va permettre de contrôler et de vérifier les allégations figurant sur les étiquettes de même que de surveiller les effets potentiels sur la santé humaine et sur l'environnement, ainsi que le retrait des produits dont un risque inattendu pour la santé humaine ou l'environnement est constaté⁶⁶.

Le « Règlement 1830/2003/CE » définit la traçabilité comme « la capacité de suivre des OGM et des produits élaborés à partir d'OGM, à tous les stades de leur mise sur le marché, le long de la chaîne de production et de distribution ⁶⁷ ». Cette traçabilité s'applique aux OGM, en tant que produits ou éléments de produits, et aux produits destinés à l'alimentation humaine ou animale élaborés à partir d'OGM⁶⁸. Afin de faciliter la traçabilité des OGM et de protéger l'environnement, le règlement en question exige que les exploitants transmettent l'information suivante à l'exploitant qui reçoit les produits : l'indication que les produits sont des OGM ou en contiennent et le code unique correspondant aux OGM présents dans les produits⁶⁹. Ces renseignements seront répercutés à tous les stades ultérieurs et seront conservés durant cinq ans après chaque transaction. Ils permettront d'identifier l'exploitant par qui les produits contenant des OGM ont été obtenus et celui à la disposition de qui ils ont été mis⁷⁰.

Le « Règlement 1830/2003/CE » prévoit ainsi que tous les produits préemballés consistant en OGM ou en contenant, doivent, à tous les stades de la chaîne de production et de distribution, contenir la mention suivante : « ce produit contient des organismes génétiquement modifiés » ou encore : « ce produit contient du [ou des] [nom du ou des organismes] génétiquement modifié[s] ⁷¹ ». S'il s'agit de produits qui ne sont pas emballés (ex. : produits importés et livrés en vrac) et si l'utilisation d'une étiquette est impossible, l'exploitant doit veiller à ce que cette information soit transmise avec le produit. Elle peut se présenter, par exemple, sous la forme

66. « Règlement 1830/2003/CE », précité, note 13, art. 1.

67. *Id.*, art. 3.

68. *Id.*, art. 2.

69. *Id.*, art. 4, al. 1.

70. *Id.*, art. 4, al. 4 et art. 5, al. 2.

71. *Id.*, art. 4, al. 6 a).

d'un document d'accompagnement. Les produits mis sur le marché dont la teneur en OGM atteint 0,9 p. 100 doivent être systématiquement étiquetés⁷². En plus de l'instauration d'un étiquetage clair des aliments contenant des OGM, le « Règlement 1830/2003/CE » prévoit le suivi des OGM par un système d'identification unique des OGM, qui permettra de connaître les traits et caractéristiques propres à ces produits pour assurer une surveillance et une traçabilité efficaces⁷³.

Cependant, le « Règlement 1830/2003/CE » n'impose pas aux exploitants de procéder à des essais à chaque stade de la mise sur le marché. Cette position conforte les économistes qui craignaient que la traçabilité n'entraîne des effets coûteux et complexes dont le coût se reporterait inévitablement sur les consommateurs⁷⁴. Toutefois, les États membres doivent instaurer des mesures d'inspection et de contrôle afin de veiller au respect des dispositions du « Règlement 1830/2003/CE »⁷⁵. Ils fixent également les sanctions applicables aux violations du règlement⁷⁶.

Notons que la Commission européenne a présenté une proposition de directive sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux comprenant notamment les dommages causés par des OGM⁷⁷. Les premiers destinataires de la mise en œuvre de cette responsabilité environnementale sont les entreprises qui devront réparer les dommages causés à l'environnement. Il devenait en effet important et urgent de préciser le régime de responsabilité applicable pour les dommages causés à l'environnement ou à la biodiversité par les OGM.

Ainsi, la traçabilité instaurée tout au long de la chaîne de production rassure véritablement les consommateurs, inquiets de la salubrité des aliments à la suite des graves crises alimentaires et elle permet aux exploitants et aux consommateurs de choisir de façon libre et éclairée leurs produits. Toutefois, dans la mesure où la commercialisation des aliments à

72. *Règlement 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés*, [2003] J.O.L. 268, art. 12, al. 2.

73. « Règlement 1830/2003/CE », précité, note 13, art. 8.

74. L. Boy, *loc. cit.*, note 61, 254.

75. « Règlement 1830/2003/CE », précité, note 13, art. 9.

76. *Id.*, art. 11.

77. CE, *Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil sur la responsabilité environnementale en vue de la prévention et de la réparation des dommages environnementaux*, [2002] J.O.C. 151, art. 132.

base d'OGM ne requiert pas d'étiquetage spécifique aux États-Unis, principal exportateur d'aliments génétiquement modifiés, la question de la traçabilité et de l'étiquetage sera très probablement à l'origine de nouveaux différends commerciaux au niveau international⁷⁸.

Précisons que la politique menée par la CE dans le domaine de la sécurité alimentaire se distingue de celle du Canada. Cependant, la traçabilité est retenue par les deux pays comme l'outil permettant de gérer d'éventuelles maladies endémiques chez les animaux et de répondre aux attentes de plus en plus fortes des consommateurs (2).

2 Les approches canadienne et québécoise : la traçabilité pour gérer les crises alimentaires

Tout d'abord, soulignons qu'au Canada les pouvoirs législatifs sont partagés entre les deux paliers de gouvernements. En matière de salubrité des aliments, il s'agit d'une compétence concurrente entre le fédéral et le provincial. En effet, plusieurs lois fédérales et provinciales encadrent la sécurité alimentaire⁷⁹. En outre, l'*Accord sur le commerce intérieur*⁸⁰, accord intergouvernemental entre les gouvernements provinciaux, territoriaux et fédéral, est entré en vigueur en 1995. Il énonce les règles commerciales applicables entre les provinces, notamment en ce qui concerne les produits agricoles et les produits alimentaires⁸¹. Ainsi, il nous est apparu important d'étudier la mise en œuvre de la traçabilité au niveau fédéral et au Québec afin de souligner les spécificités de chacune des approches adoptées (2.1). Seul l'encadrement normatif du Québec sera traité en raison de l'avancée de cette province comparativement aux autres provinces et territoires en matière de traçabilité des aliments. La réflexion qui se dégage de cette analyse comparative est que les acteurs privés jouent un rôle déterminant dans la définition des normes en vue de garantir la sécurité alimentaire (2.2).

2.1 Des pouvoirs partagés et des visions opposées

Le secteur bovin est au Canada le secteur alimentaire où des efforts notables ont été faits pour éviter d'éventuelles crises sanitaires (2.1.1). Faisant suite aux mesures prises par la CE et à la pression exercée par les

78. E. Vos, *loc. cit.*, note 38, 248.

79. Les lois fédérales et provinciales relatives à la sécurité alimentaire vont faire l'objet d'une analyse à la section 2.1.

80. *Accord sur le commerce intérieur* du 1er juillet 1995, [En ligne], 1995, [www.intrasec.mb.ca/index_hf.htm] (19 août 2004).

81. *Id.*, chap. 9.

consommateurs canadiens qui souhaitent être mieux informés sur les produits qu'ils achètent, la traçabilité des aliments génétiquement modifiés se retrouve actuellement au cœur des débats sur la sécurité alimentaire (2.1.2).

2.1.1 L'identification des bovins : une réponse pour éviter les crises sanitaires

En 2001, le gouvernement fédéral a mis en place un système d'identification des bovins qui semble à première vue très efficace (2.1.1.1). Néanmoins, le Québec a souhaité instaurer un système de traçabilité plus strict et performant en raison des faiblesses appréhendées du système fédéral (2.1.1.2).

2.1.1.1 Le système implanté par le fédéral

La mise en place d'un système d'identification des bovins a joué un rôle majeur dans l'excellente réputation de qualité de la viande bovine canadienne. En effet, dès les années 20, le programme de santé des animaux du gouvernement fédéral marquait individuellement les bovins dans le but d'enrayer la tuberculose. Au cours des années 80, les exigences d'identification des bovins sont devenues facultatives. En l'absence d'un programme national obligatoire, les producteurs ont eu recours à l'identification des bovins uniquement à des fins de logistique pour gérer leur exploitation. Ainsi, en 1995, seulement 10 p. 100 des bovins étaient identifiés⁸². À la suite des problèmes de la « vache folle » parmi les membres de l'UE, le Canada a réagi et a décidé de restaurer des systèmes d'identification nationaux des bovins afin d'agir le plus rapidement possible en cas de crise sanitaire. À l'heure actuelle, on estime qu'à peine 10 p. 100 du cheptel bovin est marqué.

Au fédéral, le *Règlement sur la santé des animaux*⁸³ est le règlement d'application de la *Loi sur la santé d'animaux*⁸⁴. Il assure la mise en œuvre de la nouvelle identification du cheptel bovin national. Le programme d'identification du bétail, officiellement entré en vigueur le 1^{er} janvier 2001, est essentiel à l'établissement d'un système canadien unifié sur l'ensemble du territoire et pour instaurer des mesures et des contrôles efficaces. Ce programme découle d'une initiative des exploitants du secteur bovin qui

82. K. STANFORD ET AUTRES, « Traceability in Cattle and Small Ruminants in Canada », *Revue scientifique et technique de l'Office international des Épizooties*, vol. 20, 2001, p. 510, 511.

83. *Règlement sur la santé des animaux*, C.R.C., c. 296.

84. *Loi sur la santé des animaux*, L.R.C. 1990, c. 21.

ont souhaité agir rapidement afin d'éviter de graves crises sanitaires pouvant avoir des conséquences sur la santé humaine ou risquant d'entraîner de sérieuses conséquences sur l'économie du pays.

L'Agence canadienne d'identification du bétail (ACIB) gère la base de données nationale sur l'identification du bétail et la mise en œuvre du programme d'identification des bovins. Ce dernier comprend le marquage individuel de tous les bovins et les bisons qui quittent leur « troupeau d'origine » par la fixation à l'oreille d'une étiquette sur laquelle est affiché un numéro propre à chaque animal⁸⁵. Tous les animaux qui quittent leur ferme d'origine doivent obligatoirement porter une étiquette approuvée par le ministre⁸⁶. Les bovins importés doivent pouvoir être reconnus au moyen d'une étiquette approuvée par l'ACIB dès qu'ils arrivent à leur premier point de destination⁸⁷. Notons que le retraçage des animaux s'arrête au point d'inspection des carcasses. Les producteurs primaires ne sont pas obligés de tenir de registres, mais ils sont toutefois fortement encouragés à consigner les données des animaux morts et celles qui sont mentionnées sur les étiquettes perdues.

Si un problème de santé est constaté chez un animal, il n'est pas automatiquement imputé au troupeau d'origine. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA)⁸⁸ procède au retraçage entre le troupeau d'origine et le dernier point où s'est trouvé l'animal (en général l'usine de transformation) pour déterminer la véritable source du problème. L'ACIA se fie aux données scientifiques et aux tests pour confirmer les sources de l'infection. En outre, le programme d'identification permet aux autorités de circonscrire le foyer de maladie et d'agir ainsi rapidement. Le marquage individuel de chaque animal a pour avantage de limiter les mises en quarantaine et les analyses. Grâce à ce système, les acteurs du secteur bovin peuvent plus aisément prouver leur absence de responsabilité en cas de contamination dans la chaîne de production. Des sanctions administratives pécuniaires ont été prévues en cas de violation des dispositions du *Règlement sur la santé des animaux*⁸⁹.

85. *Règlement sur la santé des animaux*, précité, note 83, art. 173, al. 2 a), DORS/2000-416, art. 1.

86. *Id.*, art. 175.

87. *Id.*, art. 189.

88. L'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a été créée par la *Loi sur l'Agence canadienne d'inspection des aliments*, L.C. 1997, c. 6. Le gouvernement fédéral a souhaité regrouper les services fédéraux d'inspection des aliments, des animaux et des végétaux et les autres services connexes pour des raisons d'efficacité.

89. *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, DORS/2000-187, annexe 1.

Les producteurs laitiers du Canada ont également instauré un programme d'identification nationale des bovins laitiers qui est harmonisé avec le programme d'identification du bétail⁹⁰.

Par ailleurs, les problèmes causés par la tremblante du mouton, les pressions exercées par les consommateurs et la mise en place d'un système d'identification obligatoire des moutons aux États-Unis constituent un ensemble d'éléments qui ont poussé les autorités canadiennes à agir dans le domaine ovin. Ainsi, une modification du *Règlement sur la santé des animaux*, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004, étend le système d'identification national aux ovins⁹¹. Chaque mouton sera marqué grâce à une étiquette officielle avant qu'il quitte son troupeau d'origine.

Le programme canadien d'identification des bovins et des ovins se distingue de celui qui est en vigueur dans les pays membres de la CE sur divers points. Tout d'abord, le système fédéral n'instaure pas une identification des bovins de « la ferme à la table » car le retraçage s'arrête au point d'inspection des carcasses. Il n'est donc pas possible de partir de l'aliment qui est dans l'assiette du consommateur pour remonter jusqu'à la ferme où le bovin a été élevé. En outre, le « Règlement 1760/2000/CE » instaure des passeports pour les bovins sur lesquels figure l'ensemble des mouvements effectués par les animaux depuis leur naissance jusqu'à leur mort. Bien que le programme d'identification des bovins et des ovins ne soit pas identique à la norme communautaire, le Canada peut lutter efficacement contre les maladies. En effet, ce programme est équivalent à la norme appliquée par l'Organisation internationale des épizooties en matière de lutte contre les maladies. En outre, l'approche canadienne est semblable à celle qui est appliquée par de nombreux pays. Le programme d'identification des animaux représente ainsi un progrès considérable qui contribuera largement à garantir la salubrité des aliments, la protection des consommateurs et la santé des animaux.

2.1.1.2 Le système implanté par le Québec

La modification, en 2000, de la *Loi sur la protection sanitaire des animaux*⁹² adoptée en 1964 prévoit expressément que le gouvernement va « établir un système d'identification » des animaux⁹³. Le principe de la

90. *Identification nationale des bovins laitiers*, [En ligne], [www.nlid.org] (12 juillet 2004).

91. *Règlement sur la santé des animaux*, précité, note 83, art. 172, DORS/2003-409, art. 1.

92. *Loi sur la protection sanitaire des animaux*, L.R.Q., c. P-42.

93. *Id.*, art. 22.1.

traçabilité des bovins, porcins, ovins et volailles au Québec est lancé. Toutefois, à ce jour, seule la traçabilité des bovins a été rendue effective par le *Règlement sur l'identification des animaux d'espèce bovine*⁹⁴. Cette dernière a été instaurée en priorité sous l'effet de la pression exercée par les acteurs de la filière bovine et pour des raisons de faisabilité, d'application et de nécessité⁹⁵. Les bases d'un système de traçabilité étaient en effet plus avancées dans le secteur bovin comparativement aux autres domaines avant l'entrée en vigueur de la loi. En outre, le secteur bovin occupe une place importante dans l'économie québécoise. Au Québec comme au Canada, 60 p. 100 de la viande consommée est de la viande de bœuf hachée (contre de 5 à 7 p. 100 en France). De plus, la maladie de la « vache folle » et la maladie du hamburger peuvent être à l'origine de crises sanitaires qui risquent d'entraîner des conséquences particulièrement graves dans le secteur bovin. Les acteurs de la filière bovine et le gouvernement du Québec ont donc convenu d'instaurer un système de traçabilité plus poussé pour les bovins.

L'organisme qui gère ce système de traçabilité des bovins est Agri-Traçabilité Québec (ATQ). Il a été créé en septembre 2001 par une union entre le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation du Québec (MAPAQ), l'Union des producteurs agricoles (UPA) et la Financière agricole du Québec. Cet organisme a pour objectif de concevoir et de mettre en œuvre le système québécois d'identification et de traçabilité des produits agricoles. C'est donc un organisme unique au Québec qui doit être capable d'assurer la traçabilité de « la ferme à la table » par l'entremise d'une seule base de données pour l'ensemble des productions agricoles qui seront touchées par un règlement de traçabilité⁹⁶.

Dans le système implanté par le Québec l'identification des bovins nécessite des renseignements sur l'exploitant d'origine de l'animal (nom, adresse et numéro de l'exploitation) et sur l'animal lui-même (son espèce,

94. *Règlement sur l'identification et la traçabilité de certains animaux*, R.R.Q., 2002, c. P-42, r. 1.1.

95. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION PERMANENTE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, « Étude détaillée du projet de loi n° 120 — Loi modifiant la Loi sur la protection sanitaire des animaux et d'autres dispositions législatives et abrogeant la Loi sur les abeilles », dans *Journal des débats* de la Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, 10 octobre 2000, [En ligne], [www.assnat.qc.ca/archives-36leg1se/fra/Publications/debats/journal/capa/001010.htm#_Toc507920445] (19 août 2004).

96. AGRI-TRAÇABILITÉ QUÉBEC, *Agri-Traçabilité Québec : mission, objectifs et mandats*, [En ligne], [www.agri-tracabilite.qc.ca/fr/Mission_objectifs_mandats/page_obj_mission_mandats.html] (19 août 2004).

sa catégorie, sa date d'identification, etc.)⁹⁷. Les animaux portent deux étiquettes, soit une étiquette électronique et une étiquette avec code à barres⁹⁸, alors que la réglementation fédérale n'exige qu'une seule étiquette électronique. L'identification de l'animal doit se faire obligatoirement dans un délai de sept jours suivant sa naissance ou avant sa sortie de l'exploitation d'origine⁹⁹. Les animaux importés doivent également être identifiés conformément aux dispositions du *Règlement sur l'identification des animaux d'espèce bovine*¹⁰⁰. Suite à l'identification de l'animal, le propriétaire doit transmettre à l'ATQ certains des renseignements mentionnés par le Règlement tels que le nom de l'exploitant et l'espèce de l'animal¹⁰¹. De plus, tous les déplacements des bovins dans tout lieu de transit, dans les abattoirs et les centres d'équarrissage doivent être signalés à cet organisme¹⁰². Ces dispositions s'appliquent aussi aux animaux exportés et importés sur le territoire du Québec. Ainsi, le système de traçabilité des bovins instauré par le règlement provincial, proche de celui qui est en vigueur dans les pays membres de l'UE, va au-delà des prescriptions fédérales en intégrant au système les déplacements effectués par l'animal.

Le système de traçabilité mis en place au Québec permet donc de suivre tous les bovins, de leur naissance jusqu'à l'abattage, et tous leurs déplacements, de connaître les autres bovins avec lesquels ils ont été en contact et les aliments qu'ils consomment. La traçabilité ne règle certes pas tous les problèmes, mais, grâce aux banques de données informatisées, elle permet de repérer rapidement une source de contamination et de la circonscrire pour éviter qu'elle ne devienne endémique et se répande à l'ensemble de la filière de transformation et de distribution jusqu'au consommateur. Rappelons que de nombreux acteurs ont un rôle à jouer dans la salubrité des aliments : producteurs, transformateurs, gouvernements nationaux, provinciaux, territoriaux, fédéral, instances communautaires, détaillants, consommateurs, etc. En effet, tous les maillons de la chaîne participent à la mise en place de la traçabilité et chaque acteur est soumis à des obligations précises.

97. *Règlement sur l'identification et la traçabilité de certains animaux*, précité, note 94, art. 2.

98. *Id.*, art. 8.

99. *Id.*, art. 12.

100. *Id.*, art. 8.

101. *Id.*, art. 2 et 13.

102. *Id.*, art. 20.

Le gouvernement du Québec élabore actuellement une réglementation détaillée des exigences concernant une traçabilité complète de la viande bovine, de « la ferme à la table » qui sera mise en œuvre en 2005. En effet, la traçabilité telle qu'elle est applicable à l'heure actuelle permet seulement de suivre les animaux de leur naissance jusqu'à l'abattoir, mais pas de l'abattoir au consommateur. L'implantation d'un système de traçabilité « de l'abattoir à la table du consommateur » est essentielle pour assurer le suivi des aliments dans toute la filière de transformation et de commercialisation. Des systèmes de traçabilité vont être également implantés à l'horizon 2005 dans les secteurs ovin, porcin et ovicole.

Ainsi, le Québec a voulu aller au-delà des exigences fédérales afin de protéger ses marchés d'exportation et pour mieux gérer d'éventuelles crises sanitaires ou maladies contagieuses. Soulignons que le Québec a pu instaurer un système de traçabilité pour les bovins relativement poussé par rapport au système fédéral, car le gouvernement québécois a concédé des avances financières très importantes qui ont permis de financer le projet sans que le coût supporté par les producteurs soit trop contraignant¹⁰³. Le système fédéral semble souffrir de cette absence d'appui financier. Dans les autres provinces, les producteurs doivent payer un coût élevé pour instaurer un véritable suivi des animaux.

2.1.2 La complexité de l'encadrement juridique des OGM

Le Canada est le troisième producteur au monde de plantes génétiquement modifiées (6 p. 100 derrière les États-Unis (68 p. 100 et l'Argentine (22 p. 100))¹⁰⁴. En avril 2002, Santé Canada avait autorisé la commercialisation de 51 aliments nouveaux, dont la majorité est dérivée de modifications génétiques apportées aux plantes vivrières, tels que le maïs,

103. En 2001, le MAPAQ a alloué une enveloppe budgétaire de 21,5 millions de dollars sur quatre ans pour l'implantation et le développement d'un système de traçabilité pour les espèces bovines, ovines et porcines ainsi que pour une espèce horticole : ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION PERMANENTE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, « Étude détaillée du projet de loi n° 28 — Loi modifiant la Loi sur la protection sanitaire des animaux », dans *Journal des débats* de la Commission permanente de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, 5 décembre 2003, [En ligne], [www.assnat.qc.ca/fra/37/legislature1/DEBATS/journal/capa/031205.htm] (19 août 2004).

104. COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DE LA BIOTECHNOLOGIE, *Améliorer la réglementation des aliments génétiquement modifiés et des autres aliments nouveaux au Canada*, rapport présenté au Comité de coordination ministérielle de la biotechnologie du gouvernement du Canada, Ottawa, août 2002, p. 5.

le canola, la pomme de terre et la tomate¹⁰⁵. Rappelons que le Canada était le porte-parole du groupe de Cairns qui prônait la liberté de la commercialisation des OGM lors des négociations du « Protocole de Cartagena ». Le gouvernement fédéral élabore actuellement un projet de règlement de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*¹⁰⁶ pour la possible ratification du « Protocole de Cartagena »¹⁰⁷.

L'encadrement juridique des biotechnologies au Canada est « complexe et hybride »¹⁰⁸. Selon nous, cette situation est attribuable notamment à la dispersion des ministères fédéraux et provinciaux compétents en matière de protection de l'environnement et de santé animale et humaine. En outre, les gouvernements tentent de parvenir à un équilibre entre des mesures suffisamment souples pour attirer les industriels mais qui restent assez strictes pour gérer les risques. La poursuite de ces deux objectifs ne favorise pas la mise en place d'une politique uniforme et protectrice des intérêts des consommateurs. Par ailleurs, la législation fédérale, en matière de biotechnologie, diffère de celles des autres pays. En effet, la réglementation s'applique en raison de la « nouveauté » et au regard du « processus ». Par conséquent, les caractères nouveaux des végétaux, ou les nouveaux attributs des aliments ou ingrédients alimentaires, sont sujets à réglementation, peu importe la méthode utilisée pour introduire ces caractères ou attributs. Cette réglementation ne s'appliquant pas uniquement aux OGM, une terminologie spécifique est employée. Ainsi, les lignes directrices, les lois et les règlements ne font pas référence aux plantes ou aliments génétiquement modifiés, mais ils emploient les expressions « végétaux à caractère nouveau » ou « aux aliments nouveaux », dont les OGM font partie¹⁰⁹.

Au niveau fédéral, il n'est pas possible de parler de traçabilité des OGM en raison de l'absence de système législatif imposant un étiquetage obligatoire de tous les aliments contenant des OGM. La *Loi sur les aliments*

105. AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS, *Questions fréquemment posées concernant les aliments issus de la biotechnologie*, [En ligne], [www.inspection.gc.ca/francais/sci/biotech/gen/faqf.shtml] (19 août 2004).

106. *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. 1985, c. 20 (4^e supp.).

107. AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS, *Ébauche : règlement sur les organismes vivants modifiés (produits agricoles)—pour consultation*, [En ligne], [www.inspection.gc.ca/francais/sci/biotech/consult/200208organf.shtml] (19 août 2004).

108. T. LEROUX, « A-T C-G : aliments transgéniques et contrôles gouvernementaux », dans SERVICE DE LA FORMATION PERMANENTE, BARREAU DU QUÉBEC, *Développements récents en droit de l'environnement*, t. 139, Cowansville, Éditions Yvon Blais, 2000, p. 403-406.

109. COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DE LA BIOTECHNOLOGIE, *op. cit.*, note 104, p. 6.

et drogues¹¹⁰ de même que la *Loi sur les emballages et l'étiquetage des produits de consommation*¹¹¹ imposent l'étiquetage obligatoire de tous les aliments, y compris les OGM, si des allergènes sont présents et en cas de changement significatif de la composition de l'aliment ou de sa valeur nutritionnelle. Dans les autres cas, l'étiquetage des aliments contenant des OGM n'est pas obligatoire. Ces lois sont conformes aux normes élaborées dans le *Codex alimentarius*¹¹². En effet, l'étiquetage de tout aliment est obligatoire si des allergènes sont présents et en cas de changement significatif de la composition de l'aliment ou de sa valeur nutritionnelle.

L'enjeu sur l'étiquetage des aliments contenant des OGM s'articule principalement autour du droit à l'information des consommateurs de choisir tout en connaissant les risques auxquels ils sont exposés. Selon un sondage, mené en 2000 par l'entreprise Léger marketing, 67,7 p. 100 des Canadiens interrogés pensent ne pas recevoir assez d'information sur les OGM¹¹³. Notons toutefois, que selon un autre sondage, les Canadiens ne sont pas pour ou contre les OGM, ils souhaitent juste savoir ce qu'ils consomment¹¹⁴. Dans le contexte du débat sur l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés, un parlementaire, Charles Caccia, a déposé un projet de loi pour que tous les produits contenant des aliments et ingrédients génétiquement modifiés portent une mention à cet effet¹¹⁵. Ce projet de loi n'a pas encore été adopté ; cependant, le gouvernement fédéral a étudié la mise en place d'une norme d'étiquetage facultatif sur la présence d'OGM dans les aliments, en collaboration avec les groupes de défense des consommateurs et ceux de l'industrie. En fait, le Conseil canadien de la distribution alimentaire et l'Office des normes générales du Canada participent depuis novembre 1999 à l'élaboration de cette norme canadienne¹¹⁶. Le 15 avril 2004, la norme intitulée *Étiquetage volontaire et publicité visant*

110. *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. 1985, c. F-27.

111. *Loi sur les emballages et l'étiquetage des produits de consommation*, L.R.C. 1985, c. C-38.

112. COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS, *Rapport de la vingt-neuvième session du Comité du Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires*, Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires, ALINORM 01/22A, Ottawa (Canada), 1^{er}-4 mai 2001.

113. LÉGER MARKETING, sondage téléphonique mené au Québec du 20 au 23 avril 2000 auprès de 1 009 répondants.

114. S. GALIPEAU, « OGM, 95 % des Canadiens veulent savoir ce qu'ils bouffent », *Le Devoir*, 16 août 2000, p. 1 et 8.

115. *Loi modifiant la Loi sur les aliments et drogues*, Projet de loi C-222 (1^{re} lecture), 1^{re} session, 37^e Législature (Can.).

116. CONSEIL DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, *OGM et alimentation humaine : impacts et enjeux pour le Québec*, Québec, Gouvernement du Québec, 2002, p. 92.

les aliments issus ou non du génie génétique, élaborée par le Conseil canadien des normes, a été approuvée¹¹⁷. Ainsi, la norme pourra être utilisée sur une base volontaire par les producteurs et les transformateurs d'aliments¹¹⁸. Le Comité consultatif canadien de la biotechnologie (CCCB) estime que désormais les consommateurs pourront choisir de manière éclairée les produits qu'ils souhaitent acheter¹¹⁹.

Diverses raisons sont avancées en faveur de la mise en place d'un étiquetage volontaire des aliments contenant des OGM, notamment les incidences économiques et commerciales qu'un étiquetage obligatoire pourrait entraîner pour le Canada. Ainsi, selon une étude canadienne, l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés augmenterait le coût des producteurs de 35 à 41 p. 100¹²⁰. En outre, l'étiquetage soulève le problème du contrôle de la fiabilité de l'information mentionnée sur l'étiquette, aussi bien pour les entreprises qui commercialisent le produit que pour les organismes d'inspection et de surveillance. En effet, l'étiquetage ne permet pas de connaître les procédés de fabrication du produit et l'ensemble du cheminement effectué par l'aliment. Selon nous, un système de traçabilité permettrait de renforcer l'information contenue sur l'étiquette. De plus, il nous apparaît que l'étiquetage devrait être obligatoire pour que les consommateurs puissent choisir librement et de façon éclairée entre des aliments génétiquement modifiés, des aliments biologiques ou d'autres produits, que leur décision soit fondée sur des motifs de santé ou de salubrité ou encore sur des convictions ou des préférences personnelles¹²¹. Enfin, nous croyons que l'étiquetage obligatoire pourrait s'imposer au Canada au cours des années à venir en raison des mesures prises par ses partenaires commerciaux européens et japonais.

En 2001, deux organismes indépendants, la Société royale du Canada et le CCBC, de même que le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes ont formulé des opinions sur l'étiquetage des OGM au Canada. La Société royale du Canada se

117. OFFICE DES NORMES GÉNÉRALES DU CANADA, *Étiquetage volontaire et publicité visant les aliments issus ou non du génie génétique*, CAN/CGSB-32.315-2004, 15 avril 2004.

118. COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DE LA BIOTECHNOLOGIE, *Foire aux questions*, [En ligne], [cbac-cccb.ca/epic/internet/incbac-cccb.nsf/fr/ah00006f.html#q7] (19 août 2004).

119. *Ibid.*

120. G. OTIS-DIONNE, « Le Bloc dénonce le projet fédéral d'étiquetage volontaire des OGM », *Le Devoir*, 15 mars 2004, p. 2.

121. COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DE LA BIOTECHNOLOGIE, *Réglementation des aliments génétiquement modifiés, document de consultation 2001*, Ottawa, Comité consultatif canadien de la biotechnologie, mars 2001, p. 18.

positionne clairement en faveur d'un étiquetage volontaire, car il résout déjà de nombreux problèmes. Il ne serait donc pas nécessaire d'adopter une mesure aussi ferme que l'instauration de l'étiquetage obligatoire¹²². Selon le Comité d'experts de la Société royale du Canada, l'étiquetage obligatoire n'est pas justifié sur le plan scientifique compte tenu de l'état actuel des connaissances sur les risques associés aux OGM¹²³. En outre, de nombreux arguments plaidant en faveur d'un étiquetage obligatoire peuvent être partiellement résolus par un étiquetage volontaire. Ce dernier serait une mesure suffisamment efficace pour permettre aux consommateurs d'être informés et d'exercer leur pouvoir de choisir. À la suite de la publication du rapport de la Société royale du Canada, Santé Canada, l'ACIA, Environnement Canada, Agriculture et Agroalimentaire Canada et le ministère des Pêches et des Océans ont préparé un plan d'action en réponse aux recommandations formulées par le Comité d'experts. Ce plan énonce les actions qui seront menées au cours des cinq prochaines années, notamment en matière d'évaluation des produits agricoles et des aliments issus de la biotechnologie¹²⁴.

Pour sa part, le CCCB estime qu'il est essentiel d'instaurer une norme efficace et très largement acceptée avant d'instaurer un étiquetage volontaire ou obligatoire des aliments génétiquement modifiés. En outre, une seule norme acceptée au niveau international parviendrait à résoudre les conflits entre les diverses législations relatives à l'étiquetage. Le CCCB se positionne finalement en faveur d'un étiquetage volontaire qui serait préférable afin de se donner du temps pour vérifier la pertinence et l'efficacité de la norme, d'évaluer le coût de la mise en place d'un tel système d'étiquetage et de laisser du temps aux consommateurs pour comprendre l'information fournie avant d'imposer un étiquetage obligatoire des OGM. S'il est avéré que l'étiquetage volontaire ne permet pas aux consommateurs d'exercer un choix suffisamment libre et éclairé, un étiquetage obligatoire pourra alors être envisagé¹²⁵.

122. SOCIÉTÉ ROYALE DU CANADA, *Éléments de précaution : recommandation pour la réglementation de la biotechnologie alimentaire au Canada*, rapport du Groupe d'experts sur l'avenir de la biotechnologie alimentaire, Ottawa, Société royale du Canada, 2001, p. 248, [En ligne], [www.rsc.ca/foodbiotechnology/GMreportFR.pdf] (19 août 2004).

123. *Id.*, p. 247.

124. SANTÉ CANADA, *Plan d'action du gouvernement du Canada*, [En ligne], [www.hc-sc.gc.ca/francais/protection/societeroyale/som_plan.htm] (19 août 2004).

125. COMITÉ CONSULTATIF CANADIEN DE LA BIOTECHNOLOGIE, *op. cit.*, note 104, p. 46 et 47.

Enfin, le Comité permanent de l'agriculture et de l'agroalimentaire de la Chambre des communes a publié un rapport en juin 2002 intitulé *L'étiquetage des aliments génétiquement modifiés et son impact sur les agriculteurs*. Après avoir reconnu les positions divergentes tenues par divers groupes, comme l'Association des consommateurs du Canada et le Syndicat national des cultivateurs, et souligné la nécessité d'informer les consommateurs sur les pratiques de production des aliments, ce comité recommande au gouvernement fédéral d'élaborer « une norme qui encadrera l'étiquetage volontaire des aliments issus des biotechnologies¹²⁶ ». Pour mener une étude objective sur le coût généré par l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés en raison de l'instauration de systèmes de traçabilité, il recommande au gouvernement d'en évaluer les charges financières pour les consommateurs et les agriculteurs. De plus, il demande que le gouvernement canadien évalue les répercussions de l'étiquetage obligatoire et de l'étiquetage volontaire des aliments issus de la biotechnologie¹²⁷.

La traçabilité et l'étiquetage étant deux notions qui se complètent mutuellement, la traçabilité des aliments génétiquement modifiés est loin d'être une réalité en droit canadien en l'absence d'une norme imposant un étiquetage obligatoire de ce type d'aliments. La traçabilité fournit de l'information indispensable à la détermination du contenu de l'étiquetage. Elle permet de « retrouver l'historique, l'utilisation ou la localisation » d'un aliment¹²⁸. Les associations de consommateurs et les adeptes du manger « tout nature » sont préoccupés de la lenteur avec laquelle la norme est élaborée. Les assureurs ont récemment fait entendre qu'ils souhaitaient imposer aux fabricants, agriculteurs et transformateurs de transgènes des limites dans leur couverture des risques. Ainsi, des « clauses OGM » pourraient voir le jour et restreindraient ainsi les montants alloués en cas de dommages causés par le génie génétique¹²⁹.

Au-delà du débat sur la nécessité d'établir un étiquetage obligatoire plutôt qu'un étiquetage seulement volontaire, il est essentiel qu'une norme nationale soit enfin élaborée en vue de parvenir à une homogénéité des

126. COMITÉ PERMANENT DE L'AGRICULTURE ET DE L'AGROALIMENTAIRE DE LA CHAMBRE DES COMMUNES, *L'étiquetage des aliments génétiquement modifiés et son impact sur les agriculteurs*, [En ligne], [www.parl.gc.ca/InfoComDoc/37/1/AGRI/Studies/Reports/agrip23/09-rap-f.htm] (19 août 2004).

127. *Ibid.*

128. Telle est la définition de la traçabilité au sens de la norme ISO 8402.

129. F. DEGLISE, « Les OGM font frémir les assureurs », *Le Devoir*, 4 décembre 2003, p. 1 et 8.

règles applicables en matière d'étiquetage des OGM sur l'ensemble du territoire canadien. Actuellement, la ratification du « Protocole de Cartagena » est en projet. Des analyses d'impact sur le coût, les avantages et les autres conséquences sont à l'étude en vue de connaître les effets pour le Canada d'une telle ratification. Les réflexions suscitées par la ratification du « Protocole de Cartagena » devraient stimuler l'élaboration de la norme d'étiquetage.

Il nous semble important de préciser les positions arrêtées par le Québec dans le domaine des OGM. Si les dispositions légales en matière d'étiquetage et de traçabilité sont proches de celles qui ont été adoptées par le fédéral, des événements récents nous portent à croire que la situation changera très prochainement. Rappelons que, lors de la dernière campagne électorale en 2003, le Parti libéral du Québec s'est prononcé en faveur de l'étiquetage obligatoire des OGM. En novembre 2003, un mandat d'initiative portant sur les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Québec a été confié à la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation. La question de l'étiquetage obligatoire ou seulement volontaire des OGM était l'un des points soumis à la discussion. En effet, les citoyens québécois sont de plus en plus nombreux à souhaiter un étiquetage obligatoire des aliments contenant des OGM afin d'être mieux informés sur les produits qu'ils consomment. Notons qu'il est relativement difficile pour le Québec d'adopter des mesures plus strictes que celles qui ont été établies au niveau fédéral pour des raisons commerciales et économiques¹³⁰. Il devient donc important que toutes les provinces et le gouvernement fédéral adoptent une position commune et élaborent des normes similaires sur l'ensemble du territoire canadien.

Dans un avis rendu en décembre 2003, la Commission de l'éthique de la science et de la technologie recommandait au gouvernement du Québec d'instaurer la traçabilité des OGM pour remonter à leur source et agir plus rapidement en cas de problèmes sanitaires liés à des aliments génétiquement modifiés. En outre, la traçabilité permettrait d'évaluer les effets à court, à moyen et à long terme des OGM sur l'environnement de même que sur la santé humaine et animale¹³¹. La Commission a conscience du coût généré par l'instauration d'un système de traçabilité des OGM, mais elle souligne que, à l'échelle du commerce international, la traçabilité des OGM peut s'avérer indispensable compte tenu des mesures prises par la CE.

130. COMMISSION DE L'ÉTHIQUE DE LA SCIENCE ET DE LA TECHNOLOGIE, *Pour une gestion éthique des OGM*, Québec, Gouvernement du Québec, 2003, p. 50 et 51.

131. *Id.*, p. 65.

Rappelons que la gestion de la sécurité alimentaire au Canada relève des autorités fédérales et provinciales. Le gouvernement du Québec a dès lors souhaité aller au-delà des exigences prescrites par les autorités fédérales afin de mieux répondre aux attentes de ses consommateurs. À noter que la garantie de la sécurité alimentaire au Canada repose sur une très forte collaboration entre les industriels et les autorités étatiques. Le phénomène des normes définies par les entreprises est en pleine croissance, mais favorise-t-il la protection sanitaire des consommateurs (2.2) ?

2.2 Vers une gestion privée de la sécurité alimentaire

L'étude de la traçabilité au Canada et au Québec dans les domaines particuliers de la viande bovine et des OGM nous permet de faire des observations intéressantes. Dans un premier temps, nous constaterons que la traçabilité est à géométrie variable au Canada. Ainsi, le Québec souhaite aller au-delà des prescriptions légales instaurées par le fédéral dans le domaine alimentaire (2.2.1). Puis, dans un second temps, nous verrons que le phénomène de normalisation par les acteurs privés pour garantir la sécurité alimentaire est en pleine expansion (2.2.2).

2.2.1 L'absence d'uniformité du droit alimentaire canadien

Depuis les dernières graves crises sanitaires, la mise en œuvre de systèmes de traçabilité efficaces pour les produits alimentaires est devenue une priorité en Europe comme en Amérique du Nord. Toutefois, l'analyse des systèmes de traçabilité instaurés dans les pays membres de l'UE, au Canada et au Québec laisse voir de grandes disparités.

Tout d'abord, nous remarquons que le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois sont animés par des philosophies différentes pour assurer le suivi des biens de consommation. La législation fédérale fait référence à des systèmes d'identification des animaux et non à la traçabilité. En revanche, en droit québécois, il est question de système de traçabilité des animaux. Selon les autorités de l'ACIA, les systèmes d'identification des animaux et la traçabilité sont deux notions différentes et renvoient à des procédés distincts. L'identification permet d'identifier les bovins au sens strict du terme, alors que la traçabilité va plus loin, car elle rend possible le suivi des déplacements effectués par les animaux.

Les mesures prises par le gouvernement canadien ne semblent pas suffisamment efficaces aux yeux des autorités québécoises qui ont opté pour la traçabilité. Le fédéral se justifie en précisant que l'objet de la traçabilité n'est pas d'éviter les maladies, mais seulement de pouvoir agir en cas d'épidémie. Les programmes de contrôle des maladies mis en place

pour éviter les maladies au niveau fédéral étant très performants, le recours au système d'identification se révèle donc suffisant. Pensons à la méthode du Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) qui permet de gérer les dangers microbiologiques, physiques ou chimiques dont la maîtrise est indispensable pendant toute la durée du cycle de production en vue de garantir la sûreté des denrées alimentaires. Soulignons que les associations nationales d'éleveurs commencent à organiser des systèmes de traçabilité depuis les cas de « vache folle » découverts dans l'Ouest canadien durant l'été et l'hiver 2003. Le fédéral est dans une phase de consultation avec les associations nationales d'éleveurs pour déterminer leur capacité financière dans l'élaboration d'un système d'identification plus exigeant. Cependant, il n'y a pas actuellement de projet fédéral mettant en œuvre un système de traçabilité des bovins. Insatisfaites des mesures fédérales, les associations du Québec doivent convaincre les associations des autres provinces de la nécessité d'instaurer des systèmes de traçabilité et non simplement des systèmes d'identification.

Nous devons souligner que les compétences fédérales et provinciales dans le domaine du commerce¹³² et de l'agriculture¹³³ sont concurrentes. En effet, il existe à la fois une législation fédérale et une législation provinciale permettant l'identification des bovins. Le programme national d'identification du bétail s'applique sur l'ensemble du territoire national ; toutefois, les provinces peuvent décider d'instaurer des programmes plus poussés. Le Québec a ainsi choisi d'aller au-delà des exigences du programme national d'identification par l'établissement d'une traçabilité des bovins. Les crises de la « vache folle » et de la fièvre aphteuse, qui ont durement frappé l'Europe, ont fait prendre conscience à l'UPA et au MAPAQ de la nécessité d'instaurer des mécanismes permettant d'éviter ce genre de crises ou, du moins, de les gérer le plus efficacement possible. Les deux cas de « vache folle » survenus dans l'Ouest canadien durant l'été et l'hiver 2003 vont, selon nous, faire réagir les autorités fédérales et celles des autres provinces pour instaurer un système d'identification des bovins plus détaillé que celui qui est en vigueur actuellement.

Dans de nombreux discours officiels ou lors de travaux parlementaires, le Québec met tout en œuvre pour se démarquer du reste du continent nord-américain et être à l'avant-garde en matière de sécurité alimentaire. Ainsi, le système de traçabilité dans le secteur bovin mis en place au Qué-

132. *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3, art. 91, al. 2.

133. *Id.*, art. 95.

bec possède « une longueur d'avance sur les partenaires canadiens¹³⁴ ». Le Québec adopte cette position afin de fournir des aliments de qualité supérieure sur les marchés locaux et internationaux¹³⁵. Il consacre en outre de nombreux efforts à l'implantation d'un système de traçabilité de « la ferme à la table » pour les produits alimentaires afin d'être le premier à le faire en Amérique du Nord. Avec la *Loi sur les produits alimentaires*¹³⁶, le Québec veut encore aller plus loin en instaurant un système de traçabilité applicable à l'ensemble des produits alimentaires¹³⁷. Il est essentiel pour l'agriculture québécoise d'établir un système de traçabilité fiable et efficace en vue de garantir une assise solide pour l'avenir¹³⁸. Le Québec souhaite véritablement aller de l'avant pour conserver une situation enviable sur les marchés internationaux ainsi que rassurer et protéger la santé de sa population¹³⁹.

Dans le domaine des OGM, au niveau tant fédéral que provincial, il existe une réelle volonté de mieux informer les consommateurs et d'agir plus rapidement en cas de risques pour l'environnement, la santé humaine et la santé animale liés aux biotechnologies. Toutefois, nous pouvons regretter la longueur des négociations et l'absence de législation applicable à la traçabilité des aliments génétiquement modifiés. Au fédéral, après un consensus long à obtenir entre toutes les parties intéressées, la norme *Étiquetage volontaire et publicité visant les aliments issus ou non du génie génétique* est enfin entrée en vigueur le 15 avril 2004. Le Québec, promoteur en matière de sécurité alimentaire, va peut-être ouvrir les portes d'une traçabilité obligatoire pour tous les aliments issus du génie génétique. Lors de sa dernière campagne électorale en 2003, le Parti libéral a fait la promesse de « développer une politique rendant obligatoire l'étiquetage de tous

134. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *Les nouveaux enjeux de la sécurité alimentaire au Québec*, document de consultation, Québec, Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, 2003, p. 35.

135. MAPAQ, *Partenariat MAPAQ-BNQ : le Québec à l'avant-garde en sécurité alimentaire*, communiqué, [En ligne], 23 février 2001, [www.agr.gouv.qc.ca/info/cpresse/2001/0114.htm] (19 août 2004).

136. *Loi sur les produits alimentaires*, L.R.Q., c. P-29.

137. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION PERMANENTE DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *op. cit.*, note 95.

138. *Ibid.*

139. *Ibid.*

les aliments contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM), qu'il s'agisse d'aliments non transformés, d'aliments transformés ou d'intrants utilisés dans la transformation¹⁴⁰ ».

Selon la Commission de l'agriculture, des pêcheries et de l'alimentation, tant au Canada qu'au Québec, les systèmes d'identification et de traçabilité demeurent sectoriels avec des efforts concentrés uniquement dans le secteur animal, alors que l'UE adopte une approche globale par la mise en œuvre d'une traçabilité applicable dans toutes les filières de la chaîne alimentaire. Le cadre réglementaire communautaire en matière de traçabilité est donc plus complet que les mesures adoptées par le Canada et le Québec. Les règles communautaires actuelles applicables aux OGM illustrent parfaitement nos propos¹⁴¹.

2.2.2 Les dangers d'une normalisation de la sécurité alimentaire par les acteurs privés

L'industrie alimentaire est soumise à des pressions de plus en plus fortes de la part des consommateurs, de la grande distribution et de la concurrence nationale et internationale. Des stratégies d'entreprise et des programmes de normalisation ont ainsi été adoptés depuis plusieurs années pour faire face à ces nouveaux défis. Les industries d'un secteur d'activité se réunissent pour établir leurs propres normes, leurs systèmes d'autogestion. Ce phénomène de normalisation par les industries n'est pas une caractéristique unique au Canada, mais il concerne l'ensemble des pays développés.

La traçabilité des aliments est un secteur où les acteurs privés ont également élaboré leurs normes particulières. À la suite des graves crises sanitaires, le poids des obligations à la charge des entreprises s'est alourdi, et les industries n'ont donc pas attendu que le législateur se penche sur la traçabilité pour instaurer leurs systèmes de traçabilité. Pour les industriels, les avantages liés à la traçabilité apparaissent évidents. La traçabilité, du point de vue du marketing, est un label, un facteur de marque privée. Elle servira donc à vérifier la qualité du produit (ex. : les produits biologiques). Il est en effet essentiel que le client ait confiance dans le produit qu'il

140. PARTI LIBÉRAL DU QUÉBEC, *Pour un environnement sain et un développement durable : priorités d'actions politiques en matière d'environnement*, document de travail, p. 10, [En ligne], février 2003, [www.plq.org/tousDocuments/environnement.pdf] (19 août 2004).

141. ASSEMBLÉE NATIONALE DU QUÉBEC, COMMISSION DE L'AGRICULTURE, DES PÊCHERIES ET DE L'ALIMENTATION, *op. cit.*, note 134, p. 35.

consomme. En outre, il est important de marquer tous les lots, car, en cas de rappel, il est plus facile de reconnaître le produit et parfois l'animal défaillant. La procédure de rappel coûtant cher à une entreprise en fait de prix et de confiance des consommateurs, il est donc important d'instaurer une traçabilité fiable pour limiter l'ampleur des rappels.

L'instauration de la traçabilité a tout d'abord été une réaction d'émotivité par rapport aux crises sanitaires. Ainsi, après les cas diagnostiqués de la maladie du hamburger au Canada, une réglementation spéciale applicable à la viande hachée est entrée en vigueur. Actuellement, la traçabilité est plutôt perçue comme un investissement très lourd pour les entreprises. Il est donc important que la réglementation en matière de traçabilité n'engendre pas un coût trop élevé afin que les entreprises puissent se conformer à ces exigences légales. Si cette réglementation doit être stricte pour garantir l'efficacité du système de traçabilité, elle doit rester suffisamment souple pour permettre aux entreprises d'importer des biens de consommation. Les professionnels du secteur alimentaire ont souhaité s'organiser après le constat d'un manque de coordination par les autorités nationales en matière de traçabilité alimentaire.

Ainsi, l'industrie alimentaire canadienne a mis en place une norme, *Initiative Can-Trace*, dirigée par le Conseil canadien du commerce électronique (CCCE). Celui-ci fait la promotion des normes globales d'identification de produits, d'emplacement et de communication liées au commerce électronique telles que la délivrance et la mise à jour des codes à barres. L'*Initiative Can-Trace* a donc été créée en juillet 2003 « en tant que projet multi-intervenants basé sur la collaboration volontaire pour élaborer, tester et mettre en œuvre des normes communes afin de faciliter la traçabilité des produits alimentaires dans toute la chaîne d'approvisionnement au Canada¹⁴² ». Elle porte ainsi sur l'élaboration de normes concernant la traçabilité des produits alimentaires cultivés, fabriqués et vendus au Canada. Elle définit et élabore des exigences minimales en matière de normes pour la traçabilité dans l'ensemble de la chaîne de production. Aussi, elle permet à de nombreux acteurs (des producteurs primaires aux consommateurs, en passant par les intermédiaires et préparateurs) de participer à l'élaboration d'une initiative nationale pour la traçabilité¹⁴³. Des consultations

142. CAN-TRACE, *Initiative Can-Trace, Feuille de route, Plans d'action de l'industrie pour le développement de normes communes en matière de traçabilité descendante et ascendante des produits alimentaires au Canada*, Toronto, Can-Trace, 2003, p. 1.

143. CAN-TRACE, *À propos de Can-Trace*, [En ligne], [www.can-trace.org/About/?langid=f&pageid=main] (19 août 2004).

entre l'industrie et les gouvernements ont été organisées en vertu de l'*Initiative Can-Trace* en vue de déterminer les besoins en matière de normes pour la traçabilité des produits alimentaires. À notre avis, il est essentiel d'instaurer en matière de traçabilité des normes uniformes sur l'ensemble du territoire canadien et conformes aux exigences légales des principaux partenaires commerciaux du Canada. Conformément à l'*Initiative Can-Trace*, quatre projets pilotes sont menés actuellement dans les domaines plus particuliers du bœuf, du porc, du poisson et de l'ensemble des végétaux.

Dans le contexte actuel de mondialisation des échanges, l'utilisation de méthodes reconnues et acceptées par l'ensemble des acteurs du commerce international est un point primordial. Ainsi, la référence aux normes définies par les industriels eux-mêmes s'avère un atout pour les entreprises en fait de reconnaissance mutuelle, de limitation du coût et de garantie de la qualité auprès des consommateurs. Selon les industriels, la normalisation dans le secteur alimentaire leur permet d'utiliser des références collectives reconnues par de très nombreux acteurs commerciaux et de s'y conformer. Ils estiment que le recours aux techniques législatives est en général un procédé relativement long et caractérisé par un manque de souplesse et de flexibilité¹⁴⁴. Dans ce contexte, la normalisation trouve un terrain propice à son essor. Il y a toutefois un bémol aux avantages engendrés par l'élaboration de ces normes. Les nombreuses normes de négociation, de flexibilité (ex. : les normes temporaires, évolutives, réversibles) et d'autorégulation entraînent des risques de « prolifération des normes juridiques¹⁴⁵ ». Ces normes qui constituent le « droit mou » ne se substituent pas au « droit dur » à base d'interdictions, de contraintes et de sanctions. Au contraire, très souvent le « droit mou » et le « droit dur » se superposent. En raison de cette complexité et de ce manque de lisibilité pour faire un choix éclairé, les consommateurs sont plus vulnérables.

Les méthodes de contrôle alimentaire peuvent également souffrir d'un manque d'efficacité si leur respect n'est plus assuré par les autorités compétentes. Les organismes étatiques canadiens, chargés de contrôler le respect des règles, n'agissent pas toujours de manière coercitive, car ils vont préférer se « fier à la bonne foi des industriels ¹⁴⁶ ». Ainsi, le nouveau

144. J. McMILLAN, « Qu'est-ce que la normalisation ? Normes et règles techniques et libre circulation des produits dans la Communauté », *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, vol. 93, 1985, p. 93, 94.

145. M. DELMAS-MARTY, « Pour un nouvel ordre juridique mondial », *Label France*, janvier 2000.

146. F. DEGLISE, « Étiquettes obligatoires, fiabilité aléatoire », *Le Devoir*, 18 juin 2003, p. 1 et 8.

*Règlement sur les aliments et drogues*¹⁴⁷, publié le 1^{er} janvier 2003, rend obligatoire l'étiquetage nutritionnel de nombreux produits alimentaires emballés. L'ACIA compte sur la bonne foi des professionnels pour contrôler le respect des dispositions légales de ce règlement. Cette approche s'explique par la volonté du fédéral de ne pas « imposer de cadre rigide » aux fabricants¹⁴⁸. En effet, les professionnels vont respecter les dispositions contenues dans le Règlement, car, selon l'ACIA, leur réputation auprès des consommateurs pourrait en être ternie. Toutefois, l'ACIA reconnaît que des abus pourraient être relevés. En l'absence d'un contrôle strict des allégations mentionnées sur l'étiquetage, il est à craindre que certains industriels ne soient pas toujours de bonne foi.

Conclusion

L'objectif premier de l'UE a toujours été l'instauration d'un marché unique où les règles de libre circulation des marchandises et des personnes souffrent de peu de limites, si ce n'est celles qui sont liées à la sécurité et à la santé des consommateurs. Au Canada, si la salubrité des aliments est à la fois de la compétence des gouvernements fédéral et provinciaux, les industriels du secteur alimentaire ont conçu leur propre système de normalisation pour assurer la traçabilité des aliments. D'abord conçu comme objectif de vente, la normalisation est également devenue un outil de gestion sanitaire des aliments. Les politiques adoptées par l'UE et le Canada sur la commercialisation des OGM se démarquent encore une fois l'une de l'autre. Si l'UE se montre très réticente à l'idée de produire et de commercialiser des aliments génétiquement modifiés, le Canada se positionne plutôt en faveur du développement du marché des OGM. Leurs positions antagonistes lors des négociations du « Protocole de Cartagena » illustrent très bien cette vision dichotomique sur les biotechnologies. Les cas de « vache folle » durant les années 80 en Europe et plus récemment au Canada ont fait prendre conscience aux autorités de la nécessité d'instaurer un système de traçabilité pour la viande bovine. L'élargissement de la traçabilité à l'ensemble des aliments constitue un moyen efficace pour agir rapidement en cas d'épidémie et pour rassurer les consommateurs.

Phénomène en vogue, la traçabilité suscite de nombreuses interrogations. Quelles sont les raisons de l'engouement récent pour la traçabilité ? Est-ce une nouvelle lubie des consommateurs ? Une réponse étatique aux

147. *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., c. 870.

148. F. DEGLISE, *loc. cit.*, note 146.

crises alimentaires ? Ou une nouvelle exigence du commerce international ? La traçabilité procède un peu de ces trois phénomènes¹⁴⁹. Elle semble s'installer dans tous les domaines et concerner de plus en plus d'acteurs économiques. Si l'impact de la traçabilité reste difficile à évaluer, car une traçabilité totale est un mirage, nombreux sont les consommateurs qui adhèrent à ce concept. La traçabilité des aliments apparaît dès lors comme un outil précieux pour les États en vue de répondre aux attentes des consommateurs nationaux tout en respectant les règles du commerce international. La traçabilité des OGM préconisée par le « Protocole de Cartagena » peut donc être considérée comme une méthode susceptible de se généraliser à l'ensemble des denrées alimentaires.

La collaboration entre les gouvernements et les acteurs privés dans le domaine de l'innocuité des produits alimentaires est une voie qui apparaît comme une perspective d'avenir en plein essor. Dans ce contexte de réglementation privée, lors de la Conférence sur le commerce international des denrées alimentaires, qui s'est tenue à Melbourne en octobre 1999¹⁵⁰, la FAO a déclaré que les systèmes nationaux de contrôle alimentaire poursuivaient deux missions. Ils protègent la santé des consommateurs et assurent le respect des transactions dans le commerce des produits alimentaires au niveau national comme au niveau international. En outre, la FAO a poursuivi en affirmant qu'un système de contrôle alimentaire efficace doit reposer sur une législation alimentaire, base du contrôle alimentaire. Cette législation peut être définie ainsi :

[Un] ensemble de textes de lois et de règlements d'application qui régissent le contrôle officiel des aliments et habilitent l'exécutif à élaborer [...] les textes des règlements nécessaires pour tenir compte des exigences techniques et administratives du contrôle. Un contrôle efficace doit absolument reposer sur une législation adéquate. Celle-ci définit les besoins fondamentaux pour assurer un contrôle qualitatif et sanitaire des produits alimentaires, y compris les infractions qui constituent des violations de la loi, et fournit les éléments nécessaires aux pouvoirs publics pour l'application de la loi¹⁵¹.

149. N. CHEVASSUS-AU-LOUIS, « La traçabilité s'affiche », *Les Echos*, 19 septembre 2001.

150. FAO, EZZEDDINE BOUTRIF ET CATHERINE BESSY, DIVISION DE LA NUTRITION ET DE L'ALIMENTATION, *Approches fondamentales de la protection des consommateurs, La loi modèle FAO/OMS sur le contrôle des aliments — Les procédures de contrôle*, Conférence sur le commerce international des denrées alimentaires au-delà de l'an 2000 : décisions fondées sur des données scientifiques, harmonisation, équivalence et reconnaissance mutuelle, ALICOM 99/7, Melbourne (Australie), 11-15 octobre 1999, [En ligne], [www.fao.org/docrep/meeting/X2850F.htm#P136_19820] (19 août 2004).

151. *Idem*.